Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Tweede en volgende asielaanvragen: een analyse van asielmotieven en achtergronden bij inwilligingen en afwijzigingen

Inhoud

Managementsamenvatting

Aanleiding
Ten behoeve van het besluit *Aanpassing vergoeding vervolgaanvragen vreemdelingen* van 18 december 2013, is de onderliggende cijfermatige analyse van tweede of volgende asielaanvragen uitgevoerd.

Onderzoekspopulatie
De onderzoekspopulatie bestaat uit alle tweede en volgende asielaanvragen waarop tussen 1 juli 2012 en 30 juni 2013 door de IND een beslissing is genomen. Tweede en volgende asielaanvragen werden in deze periode het meest ingediend door Afghanen, Iraniërs, Irakezen, Somaliërs en Syriërs.

Redenen voor het indienen van een tweede of volgende asielaanvraag
In de onderzoekspopulatie waren de belangrijkste motieven om een tweede of volgende asielaanvraag in te dienen: het asielrelaas uit de vorige procedure en een bekering.

Gronden van afwijzingen en inwilligingen van tweede of volgende asielaanvragen
Vanaf juli 2012 tot en met en juni 2013, werd 35% van de tweede en volgende asielaanvragen ingewilligd, 58% werd afgewezen. In de onderzoekspopulatie werden tweede en volgende asielaanvragen het meest ingewilligd vanwege een bekering van de islam naar het christendom. Daarna volgde een gewijzigde veiligheidssituatie in het land van herkomst. In 73% van de afgewezen tweede en volgende asielaanvragen in de onderzoekspopulatie, was een inhoudelijke toets door de IND niet vereist omdat er geen relevante nieuwe feiten en omstandigheden door de vreemdeling werden aangevoerd.

Uitkomsten van beroeps- en hoger beroepsprocedures bij tweede of volgende asielaanvragen
Vanaf juli 2012 tot en met en juni 2013, ging 97% van de vreemdelingen bij de rechtbank in beroep tegen de afwijzing van hun tweede of volgende asielaanvraag. Uit het onderzoek is gebleken dat de beslissingen op tweede of volgende asielaanvragen (vanaf juli 2012 tot en met en juni 2013) in verreweg de meeste uitspraken stand hielden bij de rechtbank. Tegen de helft van de rechterlijke uitspraken in de onderzoeksperiode, werd een hoger beroep ingesteld. Een hoger beroep door de vreemdeling leidde in 2% van deze zaken tot een gegrond verklaring door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Conclusie
De bevindingen van dit onderzoek laten zien dat in de onderzoeksperiode (vanaf juli 2012 tot en met juni 2013) een meerderheid van de tweede en volgende asielaanvragen tot een afwijzing heeft geleid. Bij bijna driekwart van de afwijzingen in de onderzoekspopulatie, was er sprake van het ontbreken van relevante nieuwe feiten en omstandigheden. De uitspraken in (hoger) beroep laten zien dat de IND-beslissingen in verreweg de meeste gevallen in stand werden gehouden.

Bij de cijfers die in dit rapport zijn vermeld, moet de kanttekening gemaakt worden dat de resultaten van het onderzoek niet zijn gebaseerd op de periode na de inwerkingtreding van het besluit *Aanpassing vergoeding vervolgaanvragen vreemdelingen* (1 januari 2014).

1 Aanleiding en onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding

Op 13 september 2013 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling advisering) het advies W03.13.0254/II uitgebracht. In dit advies heeft de Afdeling advisering vraagtekens gezet bij de effectiviteit en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen in het ontwerpbesluit *Aanpassing vergoeding vervolgaanvragen vreemdelingen*. In de toelichting bij dit ontwerpbesluit was niet vermeld wat de onderliggende redenen kunnen zijn voor het indienen van tweede en volgende asielaanvragen.

In het nader rapport van 17 december 2013 (dat als reactie op het advies W03.13.0254/II is opgesteld), is daarom een onderzoek toegezegd om hierover meer cijfermatig inzicht te krijgen. De Directie Migratie Beleid (DMB) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het Informatie- en Analysecentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (INDIAC) gevraagd om in het eerste kwartaal van 2014 een cijfermatige analyse van tweede of volgende asielaanvragen uit te voeren.

Meer concreet is INDIAC gevraagd:
- om te duiden wat de redenen zijn voor het indienen van een tweede of volgende asielaanvraag;
- om in kaart te brengen wat de gronden van afwijzing en inwilliging zijn van tweede of volgende asielaanvragen;
- om de uitkomsten van beroeps- en hoger beroepsprocedures te analyseren en te duiden.

Tot slot dient nog opgemerkt te worden dat de resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op de onderzoeksperiode van juli 2012 tot en met juni 2013. De onderzoeksresultaten zijn niet gebaseerd op de periode na de inwerkingtreding van het besluit (*Aanpassing vergoeding vervolgaanvragen vreemdelingen* van 18 december 2013) omdat dit besluit - voor zover het tweede of volgende asielaanvragen betreft - pas sinds 1 januari 2014 van kracht is.

1.2 Vraagstelling

In dit onderzoek worden de volgende vragen beantwoord:
1. Wat zijn de kenmerken van aanvragers van tweede of volgende asielaanvragen die deel uitmaken van de onderzoekspopulatie?
2. Wat is de verhouding tussen tweede en volgende asielaanvragen?
3. Wat zijn de motieven om een tweede of volgende asielaanvraag in te dienen?
4. Wat is de verhouding tussen inwilligingen en afwijzingen bij tweede en volgende asielaanvragen?
5. Wat is de juridische grondslag van de beschikkingen (inwilligingen en afwijzingen)?
6. Bij inwilligende beschikkingen, waarom is er ingewilligd?
7. Wat zijn de uitkomsten in de beroepsfase?
8. Wat zijn de uitkomsten in de fase van het hoger beroep?
9. Wat is de aard van uitspraken in beroep en hoger beroep?

1.3 Onderzoeksmethode en verantwoording

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van data-analyse en dossieronderzoek.

INDiGO en het digitale archief van de IND

De bron van dit onderzoek is het informatiesysteem van de IND (INDiGO). Het digitale archief van de IND is een onderdeel van INDiGO. Elke vreemdeling die een aanvraag bij de IND heeft gedaan, heeft een digitaal dossier in INDiGO. Voor iedere verblijfsaanvraag is er in het betreffende dossier van de vreemdeling een corresponderende zaak aanwezig. Onder deze zaak zijn de dossierstukken van de aanvraag gearchiveerd. Bepaalde informatie (zoals leeftijd en geslacht) kan geautomatiseerd uit INDiGO gehaald worden, voor andere informatie (zoals de asielmotieven) is dossieronderzoek in INDiGO vereist.

Onderzoekspopulatie

De onderzoekspopulatie bestaat uit alle tweede en volgende asielaanvragen die tussen 1 juli 2012 en 30 juni 2013 in INDiGO zijn afgesloten (2.370 zaken). Buiten behandeling gestelde zaken en dubbel opgevoerde zaken zijn niet meegeteld. Wel is het mogelijk dat er meerdere zaken van één persoon in de onderzoekspopulatie voorkomen (omdat een vreemdeling na een afwijzing een nieuwe asielaanvraag heeft ingediend).

Vraag 1 en 4

Voor de beantwoording van vraag 1 en 4 is gebruik gemaakt van bestanden die geautomatiseerd uit INDiGO gehaald kunnen worden.

Overige vragen

De vragen 2, 3 en 5 tot en met 9 zijn beantwoord met behulp van dossieronderzoek in het digitale archief van de IND.

Steekproef

Gelet op de beschikbare tijd en capaciteit, is uit de onderzoekspopulatie een aselecte steekproef getrokken van 250 zaken. Binnen deze steekproef waren de verhoudingen tussen inwilligingen/afwijzingen en mannen/vrouwen in gelijke mate aanwezig als in de gehele onderzoekspopulatie. In deze zin is de steekproef representatief. Wanneer de onderstaande uitgangspunten in acht worden genomen, geeft het dossieronderzoek betrouwbare informatie over de gehele onderzoekspopulatie.

Betrouwbaarheidsniveau en steekproefmarge

Het betrouwbaarheidsniveau van de steekproef is 90%, wat wil zeggen dat de onderzoeksresultaten in 9 van de 10 gevallen betrouwbaar zijn. Ieder onderzoek op basis van een steekproef geeft afwijkingen ten opzichte van de werkelijkheid. Deze afwijking wordt de steekproefmarge genoemd. Deze marge is afhankelijk van de grootte van de steekproef en van de uitkomsten van het onderzoek (de gevonden percentages in de steekproef). Bij het bepalen van de steekproefgrootte is uitgegaan van een uitkomst van 50% omdat bij dit percentage de nauwkeurigheidsmarge het grootst is. Op basis van deze uitgangspunten komt de steekproefmarge bij de steekproef van dit onderzoek uit op 5%, hetgeen in de gangbare statistische onderzoeksmethodiek normaal is.

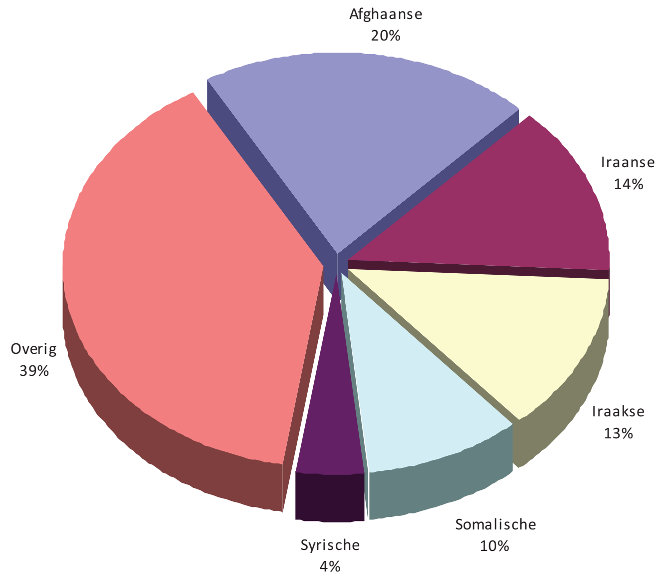
2 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen 1 tot en met 9 beantwoord.

2.1 Vraag 1: De onderzoekspopulatie: nationaliteit, leeftijd en geslacht

In grafiek 1 wordt de verhouding tussen de vijf grootste nationaliteiten van aanvragers van tweede of volgende asielaanvragen in de onderzoeksperiode weergegeven.

Grafiek 1 - Top 5 nationaliteiten tweede en volgende asielaanvragen in de onderzoekspopulatie (2.370 zaken)

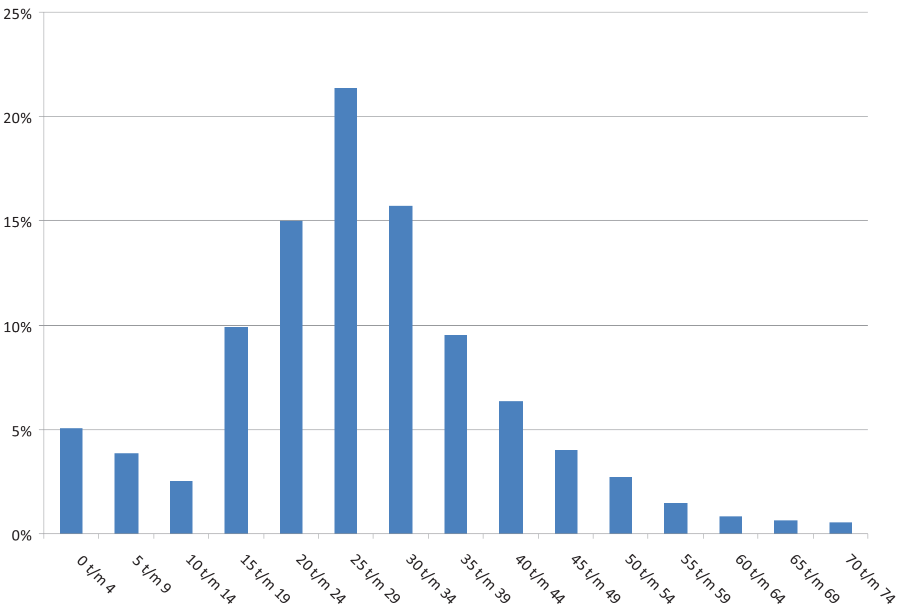


Periode: juli 2012 tot en met juni 2013
bron: INDiGO

In de categorie 'overig' waren Sri Lankaanse (4%), Armeense (3%), Russische (2%) en Chinese (2%) vreemdelingen de grootste groepen.

In grafiek 2 wordt de verhouding tussen leeftijdscategorieën van aanvragers van tweede of volgende asielaanvragen in de onderzoeksperiode weergegeven.
De helft van de onderzoekspopulatie is tussen 20 en 35 jaar oud. Daarnaast is er een groot aandeel van kinderen onder de tien jaar.

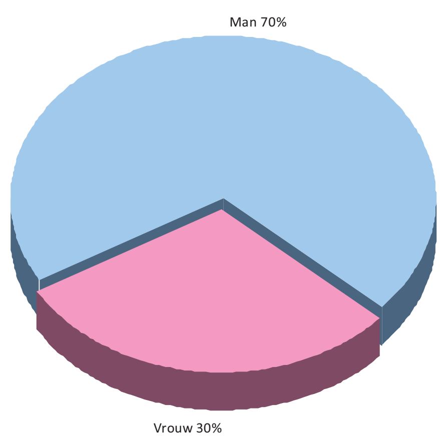
Grafiek 2 - Verhouding tussen leeftijdscategorieën bij tweede en volgende asielaanvragen in de onderzoekspopulatie (2.370 zaken)



Periode: juli 2012 tot en met juni 2013 - bron: INDiGO

In grafiek 3 wordt de verhouding tussen mannen en vrouwen weergegeven (van aanvragers van tweede of volgende asielaanvragen in de onderzoeksperiode).
In de onderzochte periode, is 70% van de onderzoekspopulatie mannelijk. De andere 30% is vrouwelijk.

Grafiek 3 - Verhouding tussen mannen en vrouwen bij tweede en volgende asielaanvragen in de onderzoekspopulatie (2.370 zaken)

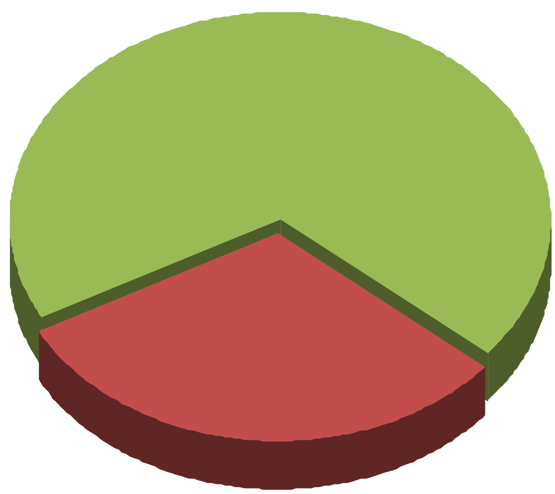


Periode: juli 2012 tot en met juni 2013 - bron: INDiGO

2.2 Vraag 2: Verhouding tussen tweede en volgende asielaanvragen

Op basis van de steekproef kan geconcludeerd worden dat 69% van de onderzoekspopulatie[1] voor de tweede keer een asielaanvraag indiende.[2] De andere 31% diende voor een derde of volgende keer een asielaanvraag in. In grafiek 4 wordt dit grafisch weergegeven.

Grafiek 4 - Verhouding tussen tweede en derde of volgende asielaanvragen in de steekproef (250 zaken)



Periode: juli 2012 tot en met juni 2013
bron: INDiGO

In de onderzoeksperiode is de verhouding tussen inwilligingen en afwijzingen bij tweede asielaanvragen en derde of volgende asielaanvragen ongeveer hetzelfde (zie onderstaande tabel).

	Afwijzing	Inwilliging	Overig
Tweede asielaanvragen	54,7%	39,5%	5,8%
Derde en volgende asielaanvragen	59,0%	33,3%	7,7%

Wel blijkt uit de bovenstaande tabel dat (in de onderzoeksperiode) derde of volgende asielaanvragen, in vergelijking met tweede asielaanvragen, iets minder vaak hebben geleid tot de verlening van een verblijfsvergunning. Het verschil is echter te klein om hier conclusies aan te verbinden.

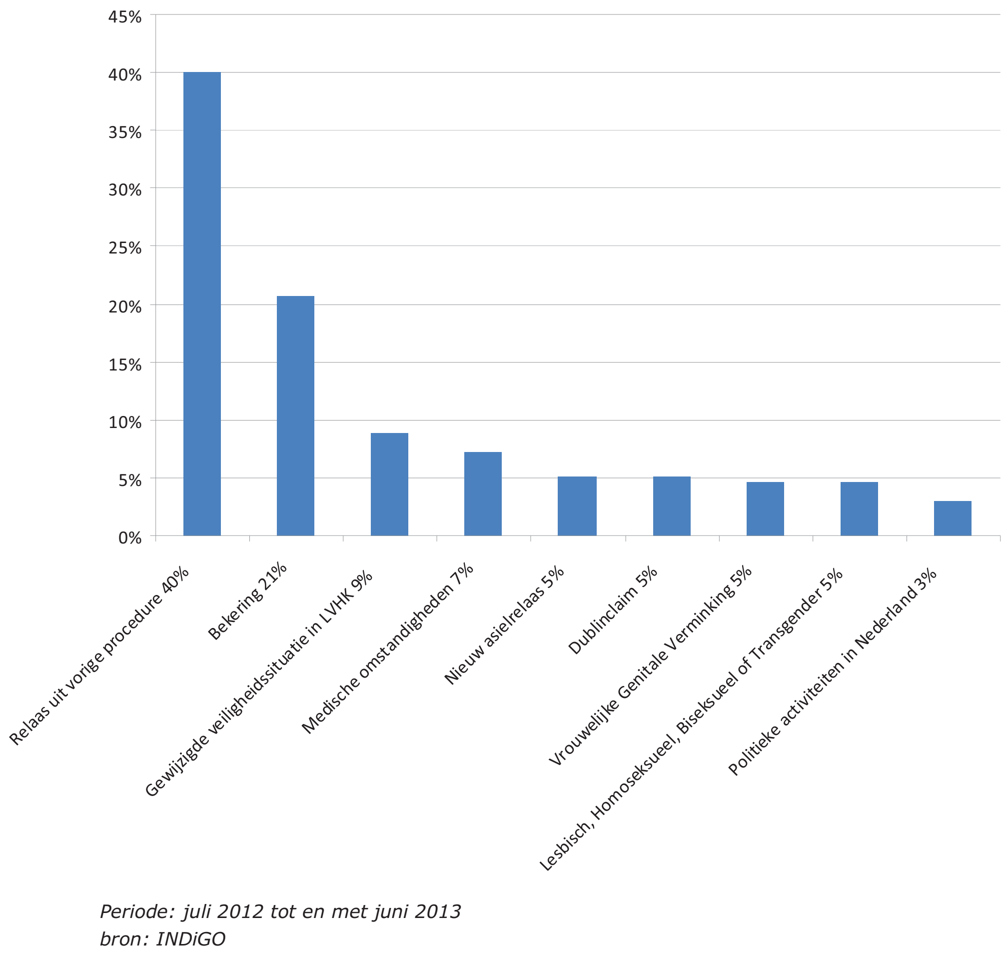
[1] De onderzoekspopulatie bestaat uitsluitend uit tweede of volgende asielaanvragen waarop tussen juli 2012 en juni 2013 een beslissing is genomen.
[2] Een asielaanvraag na een reguliere verblijfsaanvraag wordt niet als een tweede of volgende asielaanvraag geregistreerd.

2.3 Vraag 3: Motieven om een tweede of volgende asielaanvraag in te dienen

Als een vreemdeling een tweede of volgende aanvraag indient, dan zal hij aannemelijk moeten maken dat de nader ingebrachte feiten en omstandigheden nieuw zijn en niet bij de eerste asielaanvraag al konden worden ingebracht (artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Bij een verslechtering van de situatie in het land van herkomst, een bekering of alsnog vermelden dat de vreemdeling homoseksueel is, zal eerder sprake kunnen zijn van een nieuwe omstandigheid dan bij een beroep op eerder aangevoerde omstandigheden (bijvoorbeeld bij een beroep op het asielrelaas uit een eerdere procedure).

Grafiek 5 laat de verhouding zien tussen de verschillende motieven die vreemdelingen in de onderzoeksperiode aan hun tweede of volgende asielaanvraag ten grondslag hebben gelegd.

Grafiek 5 - Hoofdmotief om een tweede of volgende asielaanvraag in te dienen in de steekproef (250 zaken)



Periode: juli 2012 tot en met juni 2013
bron: INDiGO

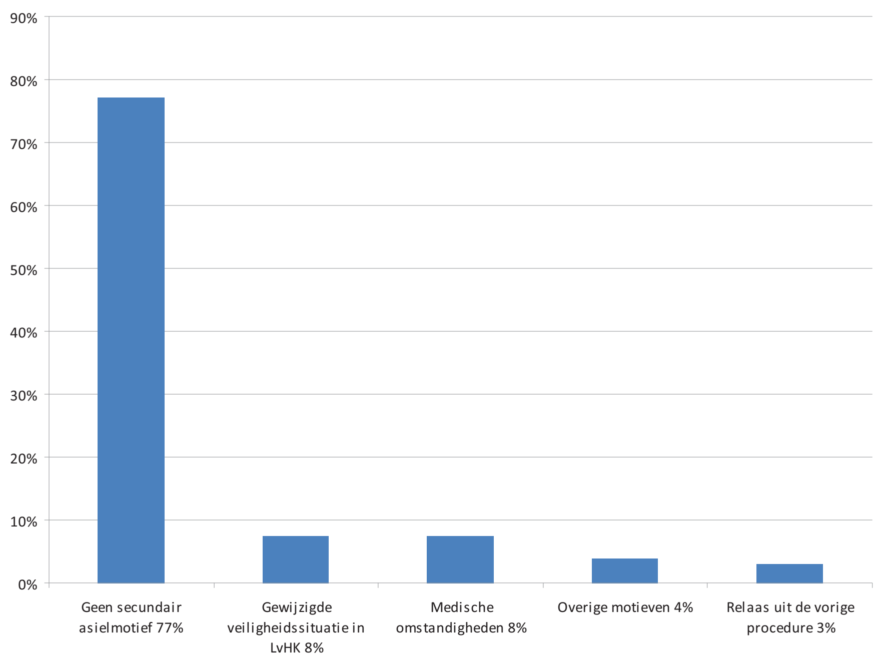
Relaas uit de vorige procedure
Uit grafiek 5 blijkt dat de meeste asielzoekers in de steekproef, bij hun tweede of volgende asielaanvraag, zich beriepen op het asielrelaas dat ze al bij hun eerdere procedure naar voren hadden gebracht (40% in de onderzochte periode). Als hetzelfde asielrelaas ten grondslag wordt gelegd aan de tweede of volgende asielaanvraag, dan

zal de vreemdeling aannemelijk moeten maken dat de nader ingebrachte feiten en omstandigheden nieuw zijn en niet eerder konden worden ingebracht (artikel 4:6 Awb). In een tweede of volgende asielaanvraag probeert een vreemdeling in de meeste gevallen het asielrelaas uit de vorige procedure aannemelijk te maken door aanvullende verklaringen en het overleggen van nieuwe documenten. Vreemdelingen uit Afghanistan en Irak voerden dit motief het meest aan.

Bekering
In de steekproef was het asielmotief bekering daarna het meest voorkomend bij tweede en volgende asielaanvragen (21% in de onderzochte periode). Het gaat hier in bijna alle gevallen om een bekering tot het christendom. Vreemdelingen uit Iran en Afghanistan voerden dit motief het meest aan.

Overige motieven
De volgende asielmotieven werden in de overige 39% van de steekproef aangevoerd:
- 9% Verslechterde (algemene) veiligheidssituatie (met name vreemdelingen uit Syrië);
- 7% Medische omstandigheden (met name vreemdelingen uit Somalië en Afghanistan);
- 5% Een nieuw asielrelaas waarbij wordt verteld dat het oude relaas niet meer relevant is (met name vreemdelingen uit Somalië en Iran);
- 5% Verzet tegen overdracht aan een ander EU land in het kader van de Dublin verordening (met name vreemdelingen uit Eritrea);
- 5% Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV). (met name vreemdelingen uit Somalië en Guinee);
- 5% Lesbisch, Homoseksueel Biseksueel en Transgender (met name vreemdelingen uit Irak en Afghanistan);
- 3% Politieke activiteiten in Nederland (met name China en Iran).

Grafiek 6 - Secundair motief om een tweede of volgende asielaanvraag in te dienen in de steekproef (250 zaken)



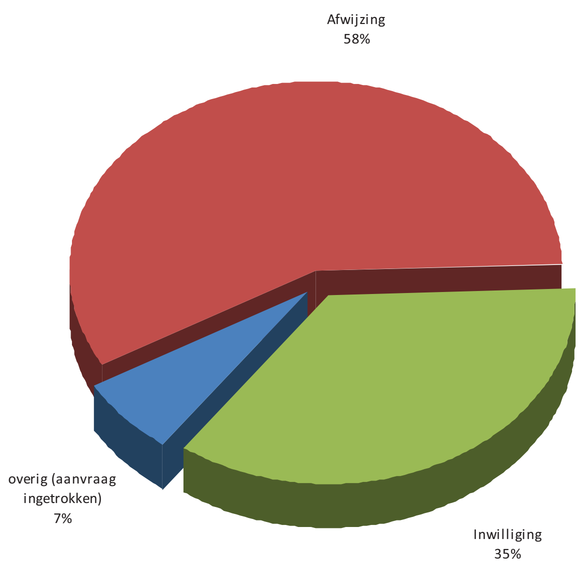
Periode: juli 2012 tot en met juni 2013 - bron: INDiGO

Secundaire motieven
Grafiek 6 geeft aan welke asielmotieven naast het hoofdmotief worden aangevoerd bij tweede en volgende asielaanvragen. De grafiek laat zien dat er bij de meeste tweede en volgende asielaanvragen in de steekproef, geen secundair asielmotief werd aangevoerd.

2.4 Vraag 4: Verhouding tussen inwilligingen en afwijzingen bij tweede en volgende asielaanvragen

In de onderzochte periode is 58% van de zaken uit de onderzoekspopulatie afgewezen en 35% is ingewilligd.[3] In grafiek 7 wordt dit grafisch weergegeven.

Grafiek 7 - Verhouding tussen beslissingen bij tweede en volgende asielaanvragen in de onderzoekspopulatie (2.370 zaken)



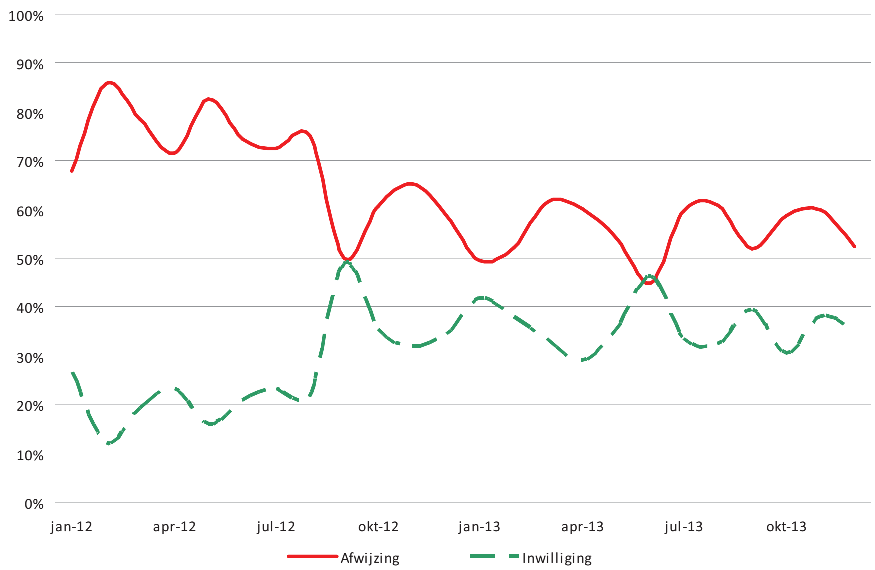
Periode: juli 2012 tot en met juni 2013
bron: INDiGO

Om deze percentages in de onderzoeksperiode in perspectief te plaatsen, is in grafiek 8 de maandelijkse ontwikkeling van inwilligings- en afwijzingspercentages afgezet tegen het tijdsverloop tussen januari 2012 en december 2013.

In deze periode (2012 en 2013) werden er per maand gemiddeld 260 tweede of volgende asielaanvragen ingediend (instroom). Verder is gebleken dat het aantal geregistreerde tweede en volgende asielaanvragen (instroom) in deze periode een dalende trend laat zien. In 2013 werden er 2.790 tweede en volgende asielaanvragen ingediend, dat was 19% minder dan in 2012 (3.456).

[3] Ter vergelijking: in de onderzoeksperiode (juli 2012 tot en met juni 2013) werd 51% van de eerste asielaanvragen ingewilligd (AA en VA). In dezelfde periode werd 45% van de eerste asielaanvragen (AA en VA) afgewezen.

Grafiek 8 - Maandelijkse ontwikkeling van inwilligings- en afwijzingspercentages bij tweede en opvolgend asielaanvragen in 2012 en 2013 (4.841 zaken)



Periode: januari 2012 tot en met december 2013
bron: INDiGO

Op basis van grafiek 8[4] kunnen de volgende conclusies worden getrokken ten opzichte van de onderzoeksperiode:

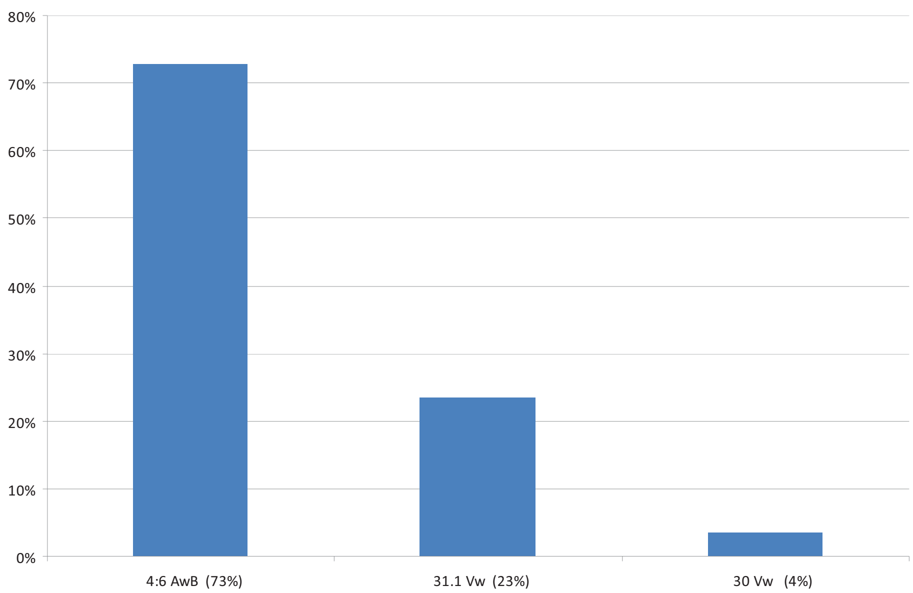
- In de onderzoeksperiode is een daling van het afwijzingspercentage waar te nemen, ten opzichte van de voorgaande periode (januari tot en met juni 2012). Deze daling heeft zich ook na de onderzoeksperiode doorgezet tot en met december 2013.
- In de onderzoeksperiode is een stijging van het inwilligingspercentage waar te nemen, ten opzichte van de voorgaande periode (januari tot en met juni 2012). Deze stijging heeft zich ook na de onderzoeksperiode doorgezet tot en met december 2013.

[4] De in grafiek 8 waargenomen stijging en daling komt overeen met de ontwikkeling van het inwilligings- en afwijzingspercentage bij eerste asielaanvragen in 2012 en 2013 (bron IND). In de onderzoeksperiode (juli 2012 tot en met juni 2013), werd 51% van de eerste asielaanvragen ingewilligd, 45% werd afgewezen (bron IND)

2.5 Vraag 5: Juridische grondslag van besluiten (inwilligingen en afwijzingen)

Negatieve beslissingen[5]
Grafiek 9 laat de verhoudingen zien tussen de juridische grondslagen van negatieve beslissingen op tweede en volgende asielaanvragen in de steekproef.

Grafiek 9 - Juridische grondslag van afwijzingen van tweede of volgende asielaanvragen in de steekproef (140 zaken)



Periode: juli 2012 tot en met juni 2013
bron: INDiGO

Van de afgewezen tweede en volgende asielaanvragen was in 73% van de gevallen de juridische grondslag artikel 4:6 Awb. Een afwijzing op grond van dit artikel betekent dat een vreemdeling geen nieuwe feiten en omstandigheden heeft aangevoerd (nova) die een nieuwe inhoudelijke toets vereisen van de IND. Het bestuursorgaan de IND kan dergelijke aanvragen dan op grond van artikel 4:6 Awb afwijzen door te verwijzen naar een eerder genomen besluit (op een vorige asielaanvraag van de betreffende vreemdeling).

Bij 23% van de afgewezen tweede en volgende asielaanvragen (in de onderzoeksperiode) was de juridische grondslag artikel 31, eerste lid van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw). Een afwijzing op grond van dit lid betekent dat een tweede of volgende asielaanvraag inhoudelijk is beoordeeld door de IND. Inhoudelijke beoordeling van tweede of volgende asielaanvragen vindt plaats als er relevante nieuwe feiten en omstandigheden (nova) worden aangevoerd door een vreemdeling. Indien een vreemdeling nova aanvoert moet het bestuursorgaan een inhoudelijk besluit nemen en kan dus niet worden volstaan met terugverwijzing naar een negatief besluit uit een eerdere asielprocedure.

Tot slot was bij de laatste 4% van de afgewezen tweede en volgende asielaanvragen (in de onderzoeksperiode), artikel 30 Vw de juridische grondslag van het besluit. Een afwijzing op grond van dit artikel betekent (in de meeste gevallen) dat een tweede of volgende asielaanvraag is afgewezen omdat een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de betreffende vreemdeling op grond van de Dublin-verordening.

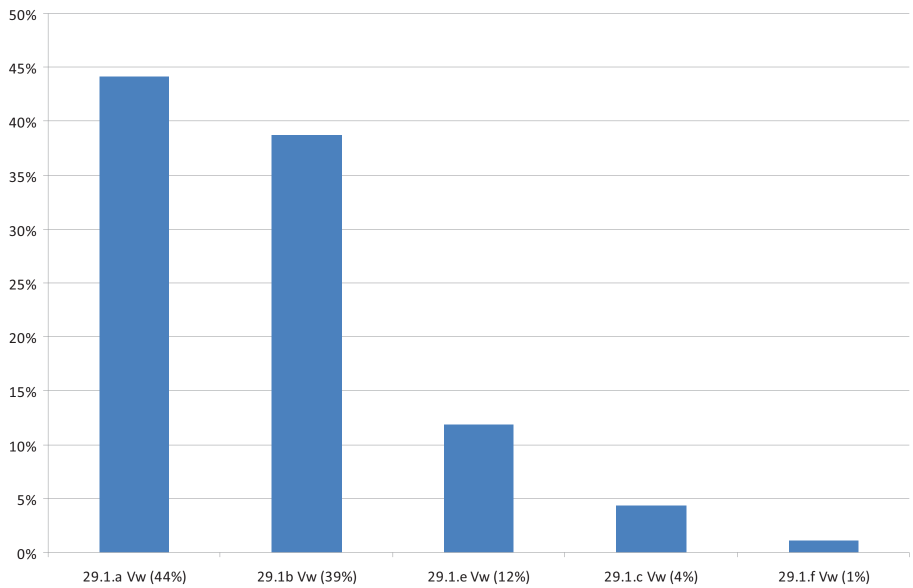
[5] De overige zaken uit grafiek 7 zijn niet meegenomen bij grafiek 9.

Geconcludeerd kan worden dat de IND in 73% van de afgewezen tweede en volgende asielaanvragen (in de onderzoeksperiode) geen inhoudelijke toets hoefde te doen om het asielverzoek af te wijzen.

Hieronder zal bij vraag 7, 8 en 9 ook in kaart worden gebracht of de negatieve beslissingen in de onderzochte periode stand hielden bij de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling).

Positieve beslissingen[6]
De onderstaande grafiek laat de verhoudingen zien tussen de verschillende juridische grondslagen van positieve beslissingen op tweede en volgende asielaanvragen.

Grafiek 10 - Juridische grondslag van inwilligingen van tweede of volgende asielaanvragen in de steekproef (93 zaken)



Periode: juli 2012 tot en met juni 2013
bron: INDiGO

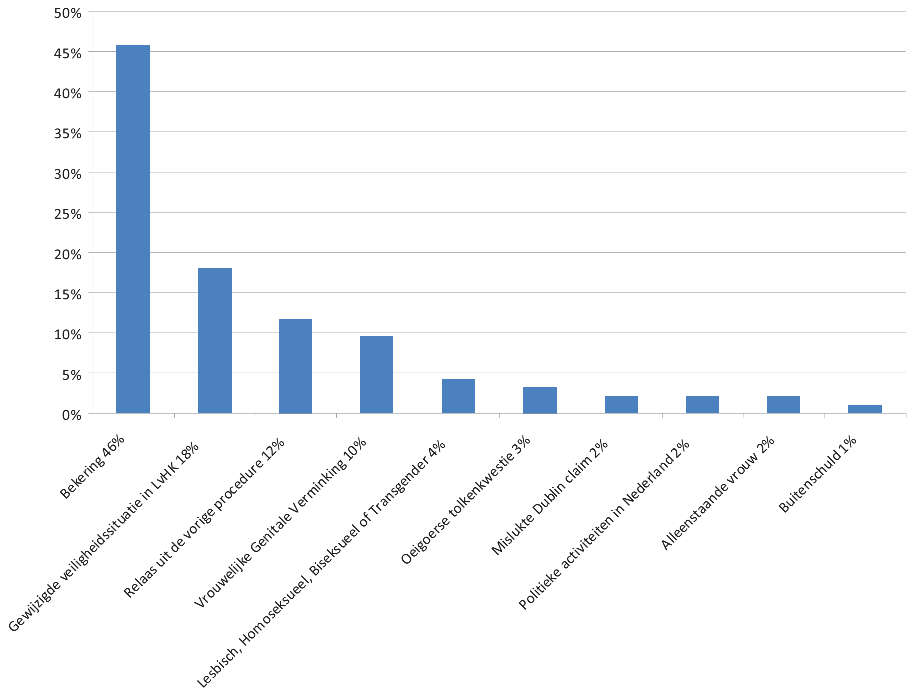
- De meest verleende asielstatus naar aanleiding van een tweede of volgende asielaanvraag in de onderzoeksperiode was met 44% vluchtelingenschap (artikel 29 eerste lid, onder a, Vw).
- Bescherming op grond van *artikel 3* van het Europees Verdrag van de Rechten voor de Mens (EVRM) kwam daarna het meest voor bij de positieve beslissingen op tweede of volgende asielaanvragen in de onderzoeksperiode (39%).
- Een afhankelijke asielstatus op grond van artikel 29, eerste lid, onder e, of artikel 29, eerste lid, onder f, VW[7] kwam in 13% van de positieve beslissingen in de onderzoekspopulatie voor. Bijvoorbeeld omdat een gezinslid (ouder) een zelfstandige asielstatus kreeg.
- Klemmende redenen van humanitaire aard (artikel 29, eerste lid, onder c, Vw[8]) waren in 4% van de inwilligingen de juridische grondslag om een tweede of volgende asielaanvraag in te willigen bij de onderzoekspopulatie.

[6] De overige zaken uit grafiek 7 zijn niet meegenomen bij grafiek 10.
[7] Sinds 1 januari 2014 is dit artikel gewijzigd in artikel 29.2 van de Vw
[8] Dit artikel is sinds 1 januari 2014 vervallen. Onder dit artikel vielen het 'traumata beleid' en bepaalde 'specifieke groepen' zoals alleenstaande Afghaanse vrouwen, verwesterde Afghaanse meisjes en LHBT's uit Iran.

2.6 Vraag 6: Waarom worden tweede en volgende asielaanvragen ingewilligd?

Grafiek 11 laat de verschillende redenen van inwilliging van tweede en volgende asielaanvragen zien in de onderzoeksperiode.

Grafiek 11 - Reden van inwilliging van tweede of volgende asielaanvragen in de steekproef (93 zaken)



Periode: juli 2012 tot en met juni 2013
bron: INDiGO

Bekering
De belangrijkste reden om tweede of volgende asielaanvragen in te willigen, was in de onderzoeksperiode bekering. In 46% van de positieve besluiten was dit de reden om in te willigen. Het gaat hier in bijna alle gevallen om een bekering van de islam naar het christendom. Een mogelijke verklaring voor het hoge aantal inwilligingen vanwege een bekering, is een beleidswijziging voor religieuze minderheden[9] in de onderzoeksperiode. Door het nieuwe beleid dat sinds eind 2012 van kracht is, worden asielaanvragen van religieuze minderheden (zoals tot het christendom bekeerde moslims) soepeler beoordeeld. Het is mogelijk dat deze beleidswijziging een bijdrage heeft geleverd aan de bij vraag 4 geconstateerde stijging van het inwilligingspercentage van tweede en volgende asielaanvragen.

Een gewijzigde veiligheidsituatie in het land van herkomst
In de onderzoeksperiode werd er in 18% (van de positieve besluiten op een tweede of volgende asielaanvraag) ingewilligd vanwege een gewijzigde veiligheidssituatie in het land van herkomst van de aanvrager. Het gaat hier in bijna alle gevallen om Syriërs. Voor deze groep is in de onderzoeksperiode eind augustus 2012 nieuw beleid[10] van kracht geworden. Deze beleidswijziging heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de burgeroorlog in Syrië.

[9] Zie onder meer de Brief 2012-0000585700 d.d. 2 november 2012
[10] WBV 2012/20

De IND heeft Syrische zaken vanaf juli 2011 aangehouden, daarom bevinden zich relatief meer Syrische zaken in de onderzoekspopulatie. Bovendien worden asielaanvragen van Syriërs in bijna alle gevallen ingewilligd ten gevolge van de beleidswijziging eind augustus 2012 (WBV 2012/20). Het is mogelijk dat deze effecten van het voor Syrië gevoerde beleid een tijdelijke bijdrage hebben geleverd aan de bij vraag 4 geconstateerde stijging van het inwilligingspercentage van tweede en volgende asielaanvragen.

Relaas uit de vorige procedure
In de onderzoeksperiode werd er in 12% (van de positieve besluiten op een tweede of volgende asielaanvraag) ingewilligd vanwege het asielrelaas dat al in een eerdere procedure naar voren werd gebracht. In deze categorie inwilligingen, is de aanvrager er in geslaagd om het asielrelaas uit de vorige asielprocedure alsnog aannemelijk te maken, door nieuwe feiten en omstandigheden aan te voeren (zoals documenten en verklaringen).

Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV)
In de onderzoeksperiode werd er in 10% (van de positieve besluiten op een tweede of volgende asielaanvraag) ingewilligd vanwege VGV aspecten. Het ging hierbij vrijwel altijd om zaken waar een in Nederland geboren kind tegen VGV beschermd moest worden.

Lesbisch, Homoseksueel, Biseksueel of Transgender (LHBT)
In de onderzoeksperiode werd er in 4% (van de positieve besluiten op een tweede of volgende asielaanvraag) ingewilligd vanwege LHBT aspecten. Voor Iraakse asielzoekers uit deze categorie heeft er in de onderzoeksperiode een versoepeling van het beleid[11] plaatsgevonden.

Oeigoerse tolkenkwestie
In de onderzoeksperiode werd er in 3% (van de positieve besluiten op een tweede of volgende asielaanvraag) ingewilligd vanwege de Oeigoerse tolkenkwestie.[12] Twee tolken zouden niet onafhankelijk hebben geopereerd, en daarmee zou informatie uit de asielrelazen mogelijk bij de autoriteiten van het land van herkomst van de asielzoekers terecht zijn gekomen. De IND heeft de asielaanvragen van de asielzoekers waarbij deze tolken waren ingeschakeld opnieuw beoordeeld.

Mislukte Dublin-claim
In de onderzoeksperiode werd er in 2% (van de positieve besluiten op een tweede of volgende asielaanvraag) ingewilligd na een mislukte Dublin-claim. Dit waren zaken waarbij een Dublin-claim niet geëffectueerd kon worden. Om die reden werd het asielrelaas pas bij de tweede of volgende asielaanvraag inhoudelijk beoordeeld. Strikt genomen gaat het dan niet om een tweede of volgende asielaanvraag, maar om een eerste asielaanvraag. Deze asielaanvragen worden echter wel als tweede of volgende asielaanvragen geregistreerd.

Politieke activiteiten in Nederland
In de onderzoeksperiode werd er in 2% (van de positieve besluiten op een tweede of volgende asielaanvraag) ingewilligd vanwege politieke activiteiten in Nederland (Sur Place activiteiten). Dit zijn bijvoorbeeld zaken waar een aanvrager in Nederland aan een demonstratie heeft deelgenomen.

Alleenstaande vrouwen
In de onderzoeksperiode werd er in 2% (van de positieve besluiten op een tweede of volgende asielaanvraag) ingewilligd vanwege speciaal beleid dat voor alleenstaande

[11] WBV 2012/19
[12] http://nos.nl/artikel/484597-ind-zet-twee-tolken-op-nonactief.html

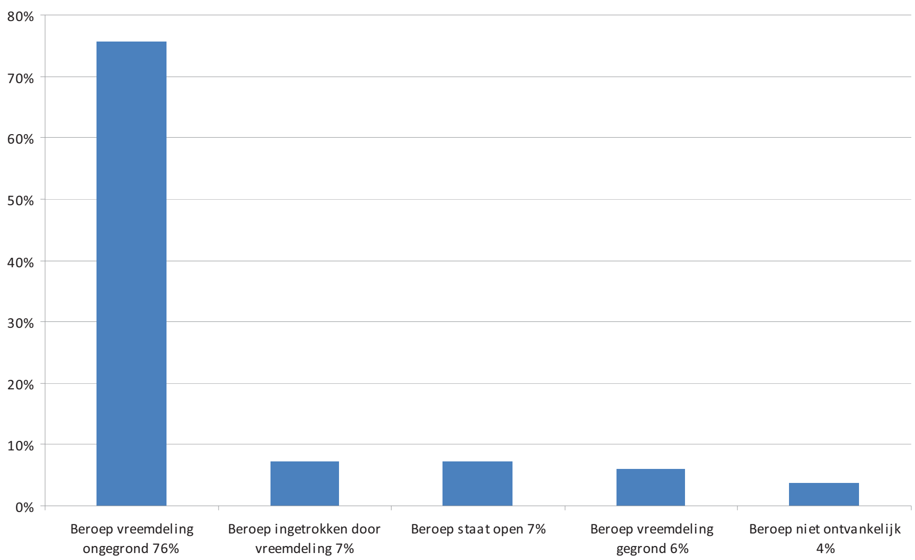
vrouwen wordt gevoerd. Dit zijn bijvoorbeeld zaken waar de aanvrager na de eerste asielaanvraag alleenstaand is geworden.

Buitenschuld
De minst voorkomende reden om tweede of volgende asielaanvragen in te willigen, is het beleid dat wordt gevoerd voor vreemdelingen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten. In de onderzoeksperiode was dit bij 1% van de positieve besluiten de reden om in te willigen. Dit zijn zaken waar de aanvrager buiten zijn schuld niet de benodigde reisdocumenten kan verkrijgen om uit Nederland te vertrekken.

2.7 Vraag 7: De beroepsfase bij tweede en volgende asielaanvragen

Na een afwijzing kan een vreemdeling in beroep gaan tegen de beschikking van de IND. In de zaken die deel uitmaken van de steekproef ging 97% van de vreemdelingen bij de rechtbank in beroep tegen de afwijzing van hun tweede of volgende asielaanvraag. In grafiek 12 worden de uitkomsten van de beroepsprocedures grafisch weergegeven.[13]

Grafiek 12 - Uitkomsten van beroep bij tweede of volgende asielaanvragen in de steekproef (136)



Periode: juli 2012 tot en met juni 2013
bron: INDiGO

In de steekproef werd in 76% van de gevallen het door een vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard. 6% van de rechterlijke procedures (in de steekproef) heeft geleid tot gegrond verklaring van het beroep van de vreemdeling tegen het afwijzende besluit. In 7% van de gevallen werd het beroep door de vreemdeling zelf ingetrokken. In de meeste gevallen omdat een nieuwe asielprocedure was gestart.

Op basis van de gegevens uit grafiek 12 kan worden geconcludeerd dat de door de IND genomen afwijzende beslissingen (op tweede of volgende asielaanvragen in de

[13] In grafiek 12 zijn de zaken waar de beroepstermijn verstreek niet weergegeven. Van de totale onderzoekspopulatie werd er in 39% van de zaken geen beroep door de vreemdeling ingediend. De zaken waarbij de vreemdelingen zijn aanvraag heeft ingetrokken (7%) zijn ook niet meegenomen bij grafiek 12.

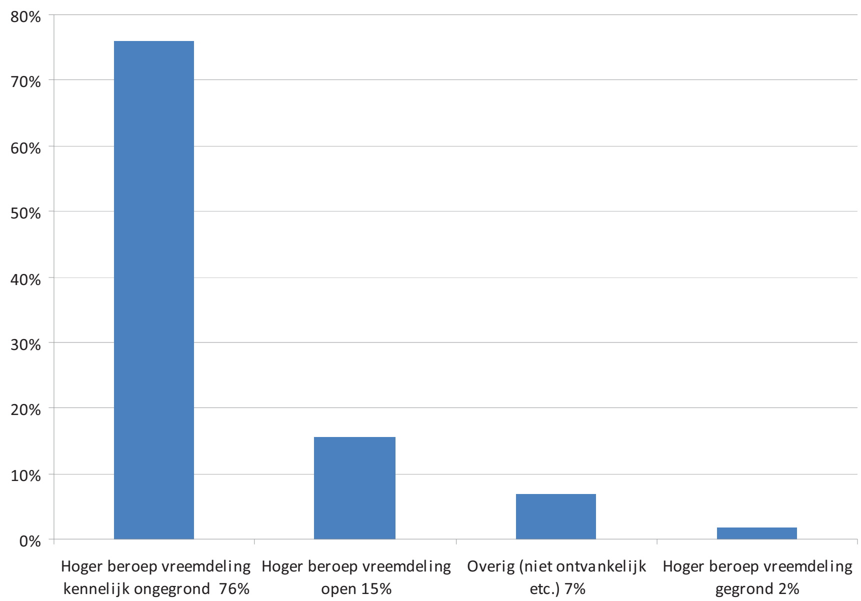
onderzoekspopulatie) in verreweg de meeste gevallen de rechterlijke toets doorstaan hebben.

2.8 Vraag 8: Hoger beroep bij tweede en volgende asielaanvragen

De mogelijkheid om een hoger beroep in te dienen tegen een rechterlijke uitspraak, bestaat zowel voor de vreemdeling als voor de IND. Tegen de helft van de rechterlijke uitspraken in de steekproef (50%) werd een hoger beroep ingesteld.

Hoger beroep door de vreemdeling
In 23% van de zaken in de steekproef werd er door een vreemdeling een hoger beroep ingediend. In grafiek 13 zijn deze uitspraken naar uitkomst uitgesplitst.

Grafiek 13 - Hoger beroep van vreemdelingen bij tweede of volgende asielaanvragen in de steekproef (58 zaken)

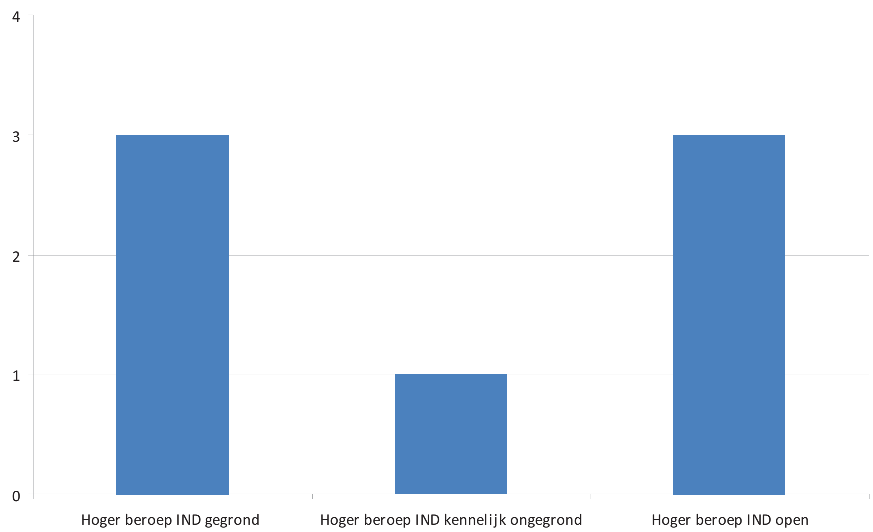


Periode: juli 2012 tot en met juni 2013
bron: INDiGO

Uit grafiek 13 blijkt dat een door de vreemdeling ingediend hoger beroep (in de onderzochte periode) veel vaker leidde tot een *kennelijk ongegrond verklaring* door de Afdeling dan tot *gegrond verklaring*. Dit betekent dat bij een hoger beroep dat door de vreemdeling is ingesteld, slechts een fractie van de uitspraken van de Afdeling leiden tot een vernietiging van een rechterlijke uitspraak (2%).

Hoger beroep door de IND
In 3% van de zaken in de steekproef werd er door de IND een hoger beroep ingediend. In grafiek 14 zijn de deze hoger beroepszaken grafisch weergegeven.

Grafiek 14 - Hoger beroep van IND bij tweede of volgende asielaanvragen in de steekproef (7 zaken)



Periode: juli 2012 tot en met juni 2013
bron: INDiGO

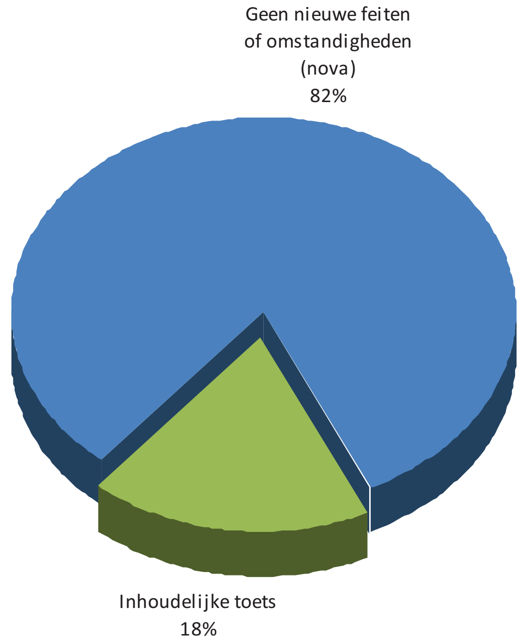
Door de IND ingediende hoger beroepszaken vormen een te klein aandeel van de zaken in steekproef om daar betrouwbare percentages uit af te leiden. Daarom worden in grafiek 14 alleen de absolute aantallen genoemd. Uit de steekproef blijkt, dat een door de IND ingediend hoger beroep in drie zaken leidde tot *gegrond verklaring* door de Afdeling. In één zaak was er sprake van *kennelijk ongegrond verklaring* van het hoger beroep van de IND. De overige drie door de IND ingediende hoger beroepszaken stonden open.

Op grond van de hoger beroepsprocedures waarin de Afdeling een uitspraak heeft gedaan, kan geconcludeerd worden dat de IND in de onderzoeksperiode vaker succes heeft gehad in hoger beroepsprocedures dan de vreemdeling.

2.9 Vraag 9: Aard van uitspraken in beroep en hoger beroep

Rechterlijke toets (rechtbank)
In de zaken in de steekproef werd er in 82% van de rechterlijke uitspraken (in beroepszaken tegen een negatieve beschikking op tweede of volgende asielaanvragen) geoordeeld dat er geen nieuwe feiten en omstandigheden door de vreemdeling aangevoerd waren (in de zin van artikel 4:6 Awb). In 18% van de uitspraken in de onderzoeksperiode, werd de tweede of volgende asielaanvraag door de rechter inhoudelijk beoordeeld. In grafiek 15 wordt dit grafisch weergegeven.

Grafiek 15 - Rechterlijke toets bij beroepen tegen tweede of volgende asielaanvragen in de steekproef (111 zaken)



Periode: juli 2012 tot en met juni 2013
bron: INDiGO

De verhouding in grafiek 15 (tussen een inhoudelijke toets en het oordeel dat er geen nova aangevoerd zijn) is vergelijkbaar is met de verhouding waarop de IND zaken inhoudelijk dan wel conform 4:6 Awb heeft afgewezen (grafiek 9). In de onderstaande tabel zijn deze percentages naast elkaar gezet.

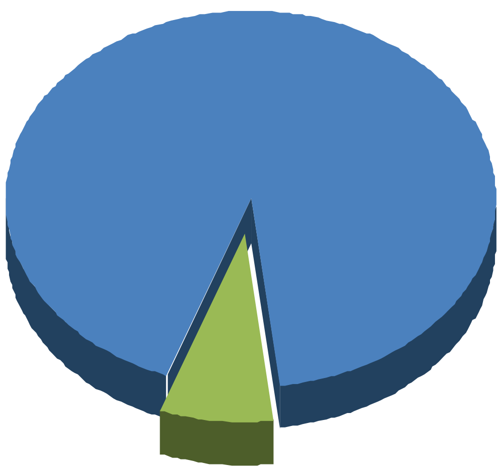
	IND	rechtbank
Inhoudelijke toets	23%	18%
Geen nova	73%	82%

Op grond van de bovenstaande tabel kan de conclusie worden getrokken dat de IND iets vaker dan de rechtbank tweede of volgende asielaanvragen inhoudelijk heeft

beoordeeld in de onderzoeksperiode.[14] Dat is verklaarbaar omdat de IND bevoegd is om een tweede of volgende asielaanvraag inhoudelijk te beoordelen (ook al worden er feitelijk geen relevante nova aangevoerd). De rechter heeft deze bevoegdheid niet en is verplicht om artikel 4:6 Awb toe te passen als er geen relevante nova door een vreemdeling worden aangevoerd.

Oordeel in hoger beroep (Afdeling)
In de onderzochte periode was 92% van de uitspraken van de Afdeling ongemotiveerd. In 8% van de uitspraken van de Afdeling was er wel sprake van een gemotiveerde uitspraak. In grafiek 16 wordt dit grafisch weergegeven.

Grafiek 16 - Verhouding tussen inhoudelijke en niet-inhoudelijke uitspraken bij hoger beroepszaken in tweede of volgende asielaanvragen in de steekproef (53 zaken)



Periode: juli 2012 tot en met juni 2013
bron: INDiGO

[14] Bovendien is het absolute aantal zaken waarop grafiek 9 is gebaseerd 21% groter is dan het aantal zaken dat ten grondslag lag aan grafiek 15.

3 Conclusie

Het doel van het onderzoek was om cijfermatig inzicht te verkrijgen in de onderliggende redenen voor het indienen van tweede en volgende asielaanvragen en de achtergronden bij de inwilligingen en afwijzingen hiervan. Op grond van dit onderzoeksrapport kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Tweede en volgende asielaanvragen werden vanaf juli 2012 tot en met en juni 2013 het meest ingediend door Afghanen, Iraniërs, Irakezen, Somaliërs en Syriërs. De helft van de onderzoekspopulatie is tussen de 20 en 35 jaar oud. Daarnaast is er een groot aandeel van kinderen onder de tien jaar.

In de steekproef was 69% van de onderzochte zaken een tweede asielaanvraag. De resterende 31% was een derde of volgende asielaanvraag. In de onderzoeksperiode is de verhouding tussen inwilligingen en afwijzingen bij deze twee groepen ongeveer hetzelfde.

Vanaf juli 2012 tot en met en juni 2013, werd 35% van de tweede en volgende asielaanvragen ingewilligd, 58% werd afgewezen. In dezelfde periode, werd 51% van de eerste asielaanvragen ingewilligd en 45% afgewezen. Het inwilligingspercentage van eerste asielaanvragen is weliswaar hoger dan bij tweede en volgende asielaanvragen, maar dit wil niet zeggen dat tweede en volgende aanvragen geen kans van slagen hebben. Vanaf juli 2012 tot en met juni 2013 is bij tweede en volgende asielaanvragen een stijging van het aantal inwilligingen en een daling van het aantal afwijzingen waar te nemen. Deze trend wordt mogelijk veroorzaakt door veranderingen in het beleid[15] tijdens de onderzoeksperiode en komt overeen met de trend die ook bij eerste asielaanvragen waarneembaar is.

De belangrijkste motieven om een tweede of volgende asielaanvraag in te dienen, waren in de onderzochte periode het asielrelaas uit de vorige procedure (40%) en een bekering (21%).

Tweede en volgende asielaanvragen werden in de onderzoekspopulatie het meest afgewezen op grond van artikel 4:6 AwB (73%). Geconcludeerd kan worden dat in de onderzoeksperiode in de meeste gevallen een inhoudelijke toets niet nodig was voor de IND om het asielverzoek af te wijzen. In 23% van de gevallen werden tweede en volgende asielaanvragen afgewezen na een inhoudelijke beoordeling op grond van artikel 31 eerste lid van de Vw.

Vanaf juli 2012 tot en met juni 2013, was de verhouding tussen de verschillende juridische grondslagen bij inwilligingen de volgende: vluchtelingenschap (44%), 3 EVRM (39%), afgeleide asielstatus (13%) en klemmende redenen van humanitaire aard (4%). In dezelfde periode was de achterliggende reden om tweede en volgende asielaanvragen in te willigen het vaakst een bekering (46%). Daarna volgde een gewijzigde veiligheidssituatie in het land van herkomst (18%).

Vanaf juli 2012 tot en met en juni 2013, ging 97% van de vreemdelingen bij de rechtbank in beroep tegen de afwijzing van hun tweede of volgende asielaanvraag. Uit het dossieronderzoek kan worden geconcludeerd dat de beslissingen (op tweede of volgende asielaanvragen vanaf juli 2012 tot en met en juni 2013) in verreweg de meeste uitspraken stand houden bij de rechtbank. De rechtbank heeft in de onderzochte periode in 18% van de uitspraken een inhoudelijke toets toegepast. In 82% van haar uitspraken heeft de rechtbank geoordeeld dat er geen nieuwe feiten en omstandigheden (nova) aan de aanvraag ten grondslag lagen.

[15] Brief 2012-0000585700 d.d. 2 november 2012, WBV 2012/20 en WBV 2012/19

Tegen de helft van de rechterlijke uitspraken in de steekproef, werd een hoger beroep ingesteld. Een hoger beroep door de vreemdeling leidde in 2% van deze zaken tot een gegrond verklaring door de Afdeling. Een hoger beroep door de IND leidde in drie van de vier zaken in de steekproef tot een gegrondverklaring door de Afdeling. 92% van de uitspraken van de Afdeling waren ongemotiveerd (in de steekproef).

De bevindingen van dit onderzoek laten zien dat in de onderzoeksperiode (vanaf juli 2012 tot en met juni 2013) een meerderheid van de tweede en volgende asielaanvragen tot een afwijzing heeft geleid. Bij bijna driekwart van de afwijzingen in de onderzoekspopulatie, was er sprake van het ontbreken van relevante nieuwe feiten en omstandigheden. De uitspraken in (hoger) beroep laten zien dat de IND-beslissingen in verreweg de meeste gevallen in stand werden gehouden.

Bij de cijfers die in dit rapport zijn vermeld moet de kanttekening gemaakt worden dat de resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op de periode van juli 2012 tot en met juni 2013. De onderzoeksresultaten zijn dus niet gebaseerd op de periode na de inwerkingtreding van het besluit *Aanpassing vergoeding vervolgaanvragen vreemdelingen* omdat dit besluit - voor zover het tweede of volgende asielaanvragen betreft – pas sinds 1 januari 2014 van kracht is.

IND:
dé toelatingsorganisatie
van Nederland

www.ind.nl